自然资源资产损害赔偿责任的路径组合和规范构建

曹 炜

(中国人民大学 法学院, 北京 100872)

摘 要: 自然资源资产损害是指因破坏、污染和侵占行为导致的全民所有自然资源资产所有者权益损害。对于这种损害,我国目前存在司法救济和行政救济两条路径。“强化自然资源资产损害赔偿责任”包含了“强化私法意义上的权益救济”以及“强化公法意义上的所有者责任”两层法政策思想。要在法体系中贯彻这两层思想,应当强化两条路径的相互协同,形成司法救济和行政救济的相互叠加和组合。为强化私法意义上的权益救济,自然资源资产损害救济应当以司法路径为主,通过专门司法解释完善相应的实体和程序规范。为强化公法意义上的所有者责任,应当对相关自然资源单行法进行修改完善并制定专门的部门规范性文件。

关键词: 自然资源资产;损害赔偿责任;国家所有权

中图分类号:D912.6 **文献标识码:**A **文章编号:**1000-5919(2023)02-0142-11

引 言

近年来,随着生态文明体制改革的逐渐深入,加快健全自然资源资产产权制度已经成为自然资源领域改革的核心任务。中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》(以下简称《指导意见》)提出要“积极预防、及时制止破坏自然资源资产行为,强化自然资源资产损害赔偿责任”。但是在我国现行立法之中,并没有与“自然资源资产损害赔偿责任”这一概念直接对应的专门性法律制度或规范。因此,“强化自然资源资产损害赔偿责任”只是国家对于自然资源资产损害救济的法政策要求,而不是法律上的规范表达。在法律上,应遵循法体系自身的逻辑来贯彻和传达“强化自然资源资产损害赔偿责任”的法政策思想。有鉴于此,本文首先对自然资源资产损害赔偿责任涉及的基础理论问题展开论述,进一步比较实践中自然资源资产损害救济的不同路径并提出强化自然资源资产损害赔偿责任的路径建议,在此基础上探讨如何构建体现“强化自然资源资产损害赔偿责任”法政策要求的规范体系,为未来构建完备的自然资源资产损害赔偿制度提供理论支撑。

一、自然资源资产损害赔偿责任的基础理论

准确理解自然资源资产损害赔偿责任,必须对自然资源资产损害的内涵进行界定。自然资源部相关部门负责人认为,自然资源资产损害是指“全民所有自然资源资产相关权利及其形成的合法利益所遭受的不利影响”①。但是仅凭这一概念界定,尚不能完全把握自然资源资产损害的基本内容,对于下列与自然资源资产损害有关的基础理论问题,需要进行进一步阐述:

收稿日期:2022-11-05

作者简介:曹炜,男,江苏淮安人,中国人民大学法学院副教授。

基金项目:本文系司法部 2021 年度法治建设与法学理论研究项目“后疫情时代公司应急治理法律问题研究”(项目编号:21SFB4050)的阶段性成果。

① 李兆宜、石吉金:《全民所有自然资源资产损害赔偿机制研究——基于所有者职责履行的视角》,《中国国土资源经济》2022 年第 9 期,第 5 页。

第一,如何准确理解"自然资源资产"的内涵和范围? 首先,"自然资源资产损害"中的自然资源资产应当专指全民所有自然资源资产,当无疑义。自然资源资产产权制度改革主要是为了解决全民所有自然资源资产所有者不到位、所有权边界模糊等问题。而依据《不动产登记暂行条例》第 5 条的规定,集体土地、集体森林、林木等集体所有自然资源资产相关产权应进行不动产权利登记。因此,集体所有自然资源资产通常不存在所有者不到位等问题,相应的损害也依不动产权利损害的相关规则进行救济,并无规则适用上的特殊性。因此,《指导意见》语境下的"自然资源资产损害",首先应当限缩为"全民所有自然资源资产损害"。其次,还需要明确自然资源资产的范围。所谓"资产",必须是为人类能够稳定控制并且具有经济或生态价值的物品。① "自然资源资产"的外延要窄于自然资源,其应当具有一定的公示可能性且能够进行确权登记,排除无经济技术可及性的纯资源禀赋载体(如恒星风)和无边界确定可能性的纯生态要素承载体(如阳光)②。因此,自然资源资产的范围首先应当排除大气、气候等不能资产化的自然资源。《自然资源统一确权登记暂行办法》第 3 条对自然资源资产的范围进行了列举,其中不仅包含了无居民海岛这样的复合型自然资源资产,还对部分自然资源资产的范围进行了更明确地限定,例如将矿产资源资产限定为"探明储量的"矿产资源。规范意义上的自然资源资产范围,可以以该法条的规定和表述为依据。同时,该条文并未排除其他未列举的自然资源,而只是以不完全列举的形式对自然资源资产范围进行了概括。其他由法律规定属于国家所有的自然资源,特别是野生动植物资源,也应当纳入"自然资源资产损害"中自然资源资产的范畴。野生动植物资源独立于其他类型的自然资源,且具有较大经济价值。从物权客体的角度来看,物权客体的特定性并非物权的初始要求,它来自物权人支配客体的需要,更终极地说来自于实现物权目的的需要。③ 野生动植物资源可以通过限定地域范围、进行捕捉等方式而特定化,在宽泛意义上可以被"稳定控制",能够作为物权的客体。

第二,如何准确理解受损权益的性质和内容? "损害"在法学上是指法益所受的不利益,这主要体现为利益的差额,即权利或法益受侵害时所产生的损失。④ 因此,自然资源资产损害应当是指自然资源资产所承载的权益所受的不利益,这是自然资源资产损害的本质。"自然资源的破坏和损失只是外在的表现,或者说只是自然资源损害的载体,自然资源损害的本质在于对自然资源相关合法权益的侵害。"⑤对于这种权益,应当从两个方面进行把握。一方面,此种权益应当限缩为财产性权益。部分自然资源资产既是经济社会活动的资财来源,又是环境要素或生态系统的组成部分,因此,自然资源资产所承载的利益既包含经济利益,也包含生态环境利益。而就自然资源资产产权制度改革的目的和功能来说,其主要是要加强财产性利益保护,理顺自然资源资产开发利用流转中的权利义务关系。因此,自然资源资产损害中的受损权益,应当专指自然资源资产承载的经济性利益。其次,此种权益应当是指国家的所有者权益,不包含他物权人的权益。自然资源部相关部门负责人认为,自然资源资产相关权利作为一类具有明确物权属性的权利束,应当以其作为起点并构建"权利—权益—损害—赔偿"的理论体系和工作链条。⑥ 这一观点将自然资源资产相关权利的性质理解为权利束,从法学理论上来说并不准确。权利束的观念是英美法上对于财产权的理解,即将所有权分解为使用权、经营权等一束权利,这种理解并未得到大陆法系法理的支持。所有权具有完整性,并不因其上设定了他物权而受到影响,因此,他物

---

① 参见程雪阳:《国有自然资源资产产权行使机制的完善》,《法学研究》2018 年第 6 期,第 146 页。

② 邓海峰:《生态文明体制改革中自然资源资产分级行使制度研究》,《中国法学》2021 年第 2 期,第 290 页。

③ 参见崔建远:《水权与民法理论及物权法典的制定》,《法学研究》2002 年第 3 期,第 40 页。

④ 参见王泽鉴:《损害赔偿》,北京:北京大学出版社 2017 年版,第 62 页。

⑤ 张璐:《自然资源损害的法学内涵解读——以损害和权利的逻辑关系为视角》,《华东理工大学学报(社会科学版)》2012 年第 4 期,第 83 页。

⑥ 参见李兆宜、石吉金:《全民所有自然资源资产损害赔偿机制研究——基于所有者职责履行的视角》,《中国国土资源经济》2022 年第 9 期,第 5 页。

权并不是所有权的分割,而是将所有权部分内容具化后新设独立的权利负担。① 依据这一理解,《指导意见》语境下的“自然资源资产损害”所保护的权益,应当进一步限缩为全民所有自然资源资产的所有权及其涵盖的利益,而并非一类具有明确物权属性的权利束。

第三,自然资源资产损害的原因行为包括哪些行为? 首先,破坏自然资源资产行为是典型的自然资源资产损害原因行为,但是能够引起自然资源资产实物形态破坏的行为并不限于物理性破坏行为,在特殊情况下也包括能够导致自然资源资产之化学、生物、放射性等性质改变的污染行为。对于某些特定类型的自然资源资产而言,环境质量和等级不仅会引起资产生态价值的变化,也会引起经济价值的变化。例如,海域使用金统一按照用海类型、海域等别以及相应的海域使用金征收标准计算征收,因此,对海域的污染行为不仅会导致海洋生态功能降低从而损害生态环境价值,也会因为妨碍海域原有用途实现和导致海域等别降低而损害国家所有者权益。其次,自然资源资产损害原因行为还应当包括侵占行为。《宪法》第 9 条第 2 款规定,“禁止任何组织或者个人用任何手段侵占或者破坏自然资源”。可见,侵占自然资源与破坏自然资源并列属于主要的损害原因行为。主要的侵占行为包括无证采矿、越界采矿、无证取水、盗猎等,此类行为会产生攫取国家所有者权益的后果,而未支付相应对价和获得许可。此外,关于低价出让国有土地使用权、矿业权等行为,如果从低价受让自然资源资产权益的角度来看,也应当属于侵占行为。据此,自然资源资产损害在法理上应当包含两种类型,即因破坏、污染行为引起的实物形态损害以及因侵占行为引起的非实物形态损害。

综上所述,《指导意见》语境下的“自然资源资产损害”应当具体化为“因破坏、污染和侵占行为导致的全民所有自然资源资产所有者权益损害”。对于此种权益损害的救济,应当通过私法上的损害赔偿规则实现,同时又涉及公法上的国家义务。一方面,《民法典》第 246 条规定,“法律规定属于国家所有的财产,属于国家所有即全民所有”。这一规定确定了私法层面上的国家所有权。“任何类型的国有财产都要在法律上表现为一种财产权利,对这种权利必须通过物权法来确认。这就是说,国有财产仍然是一种民事权利,或者说是一种私法上的权利……”②。全民所有自然资源资产所有者权益在性质上属于民事权益的范畴,因损害而产生的法律责任应当属于民事损害赔偿责任的范畴。对于此种责任,通常以恢复原状和金钱损害赔偿为主要救济方式。因此,参照生态环境损害赔偿责任,“自然资源资产损害赔偿责任”的具体责任形式应包括修复(发展了的恢复原状)与金钱赔偿,而并非指单纯的金钱赔偿。另一方面,私法上的国家所有权又是以《宪法》第 9 条的规定为基础,“即便最坚定的‘物权说’论者也不否认自然资源国家所有权的法律依据主要是来自于宪法”③。宪法层面上国家禁止侵占和破坏自然资源的规定对私法上的责任救济施加了相应的责任约束。“除民法加于所有权的一般负担和义务外,宪法上的国家所有权还承担宪法规定的或包含的国家作为自然资源所有权人应当承担的宪法义务。”④依据此种义务,国家不能依私法上的意思自治而随意放弃或处分权益,而必须为全体人民的利益及时充分追究损害赔偿责任,以履行所有者责任。

二、强化自然资源资产损害赔偿责任的路径组合

总体来看,我国目前存在司法救济和行政救济两条不同的自然资源资产损害救济路径。这两种路径各有其优势,同时也存在待完善和强化的空间。“强化自然资源资产损害赔偿责任”同时包含了“强化私法意义上的权益救济”以及“强化公法意义上的所有者责任”两层法政策思想。要在法体系中贯彻

---

① 参见高圣平:《承包地三权分置的法律表达》,《中国法学》2018 年第 4 期,第 265—266 页。

② 王利明:《平等保护原则:中国物权法的鲜明特色》,《法学家》2007 年第 1 期,第 133 页。

③ 巩固:《自然资源国家所有权公权说》,《法学研究》2013 年第 4 期,第 24 页。

④ 王涌:《自然资源国家所有权三层结构说》,《法学研究》2013 年第 4 期,第 56 页。

这两层思想,应当强化两条路径的相互协同,形成司法救济和行政救济的相互叠加和组合。

(一)司法救济路径

自然资源资产损害的司法救济路径是指,由代表国家行使所有权的主体以及相关主体通过提起诉讼的方式对自然资源资产损害进行救济。这一路径包含三种救济程序。一是由代表国家行使自然资源所有权的主体依据民法上的侵权损害赔偿规则提起诉讼。《民法典》第 258 条规定,“国家所有的财产受法律保护,禁止任何组织或者个人侵占、哄抢、私分、截留、破坏”。第 120 条规定,“民事权益受到侵害的,被侵权人有权请求侵权人承担侵权责任”。依据上述条款,对于自然资源资产损害,可以由法院适用民法上的侵权损害赔偿规则进行救济。例如,在“台山市人民政府与陈景沛财产损害赔偿纠纷案”中,法院依《物权法》和《侵权责任法》的相关规定,判决被告无许可证采矿侵害了国家作为矿产资源所有权人的合法权益,应赔偿矿产资源遭受破坏的损失。① 二是由特定主体依据自然资源单行法中的规定提起诉讼。例如,《海洋环境保护法》第 89 条第 2 款规定,“对破坏海洋生态、海洋水产资源、海洋保护区,给国家造成重大损失的,由依照本法规定行使海洋环境监督管理权的部门代表国家对责任者提出损害赔偿要求”。依据该规定,行使海洋环境监督管理权的部门有权针对海洋自然资源损害提起相应的损害赔偿诉讼。三是由检察机关在刑事附带民事诉讼、刑事附带民事公益诉讼或公益诉讼中提出诉讼请求,救济受损的国家利益。《刑事诉讼法》第 101 条第 2 款规定,“如果是国家财产、集体财产遭受损失的,人民检察院在提起公诉的时候,可以提起附带民事诉讼”。检察机关可以依据这一规定提起自然资源资产损害赔偿请求。目前,在司法实践中,检察机关在滥伐林木、非法狩猎、非法捕捞水产品等自然资源犯罪案件中通过刑事附带民事诉讼、刑事附带民事公益诉讼或者公益诉讼的方式救济受损国家利益的情形十分普遍。②

司法救济路径能够清晰地体现自然资源资产国家所有权的权利属性。但从目前的立法和实践现状来看,司法救济路径也存在一定的不足:

首先,在《民法典》侵权责任编中,并不存在有关自然资源资产损害赔偿责任的特殊规定,因此,自然资源资产侵权责任应当属于一般侵权责任。但是由于自然资源利用和管理的专业性、复杂性,不同类型自然资源资产损害责任在侵权行为、损害后果、过错、因果关系等构成要件的认定上具有一定的特殊性,法院的认识并不一定准确。例如,自然资源资产损害在损害后果上应该体现为导致国家所有者利益损害,但是此种损害后果在不同类型的自然资源中范围存在差异,需要法院进行类型化区分。以野生动物资源为例,法院需要就以下事实进行查明,才能判断是否存在国家利益损害。一是涉案野生动物是野外生存繁育野生动物还是人工繁育野生动物,二者法律属性并不相同。③ 在司法实践中,也有法官认为,购买人工驯养繁殖的动物,与典型的非法收购野生动物行为相比,社会危害性相对较小,量刑时应从轻考虑。④ 二是涉案野生动物是否属于国家所有。《民法典》第 251 条规定“法律规定属于国家所有的野生动植物资源,属于国家所有。”该条文并未采用绝对所有的法律表达,而是增加了“法律规定”的引致性表述,表明野生动物植物资源属于被立法政策有意降低国有化程度的自然资源类型,可以得出非“珍贵、濒危和有益或有重要经济、科研价值”的野生动物是物权法上的无主物的反对解释。⑤ 此外,国

---

① 广东省台山市人民法院(2020)粤 0781 民初 1338 号民事判决书。

② 参见陕西省商南县人民法院(2022)陕 1023 刑初 13 号刑事附带民事判决书;湖南省华容县人民法院(2021)湘 0623 刑初 199 号刑事判决书;上海铁路运输法院(2021)沪 7101 刑初 61 号刑事判决书;重庆市第四中级人民法院(2020)渝 04 民初 5 号民事判决书;天津市第二中级人民法院(2020)津 02 民初 1003 号民事判决书等。

③ 参见曹炜:《野生动物禁食立法的法理省思和立法建议》,《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2021 年第 6 期,第 180 页。

④ 参见新疆维吾尔自治区库尔勒市人民法院(2021)新 2801 刑初 226 号刑事判决书。

⑤ 参见张力:《自然资源分出物的自由原始取得》,《法学研究》2019 年第 6 期,第 58 页。

外走私进入中国的野生动物不属于国家所有,不应当涉及自然资源资产损害赔偿问题。但是在实践中,存在法院认为走私进口国外野生动物制品损害国家和社会利益,判决赔偿动物资源损失费的情况。①

其次,由于缺乏专门的程序性规定,法院在司法实践中就程序性问题的认识也不统一。例如,对于适格主体问题,不同法院认识不一致。在部分案件中,法院认为,自然资源局或水利局不是矿产资源或水资源的所有权人,不能以资源所有权被破坏为由提起民事诉讼。② 而在另外一些案件中,法院认为自然资源主管部门有权代表国家行使矿产资源所有权。③ 又如,法院对于损害赔偿金的性质和归属认识不统一。在"福建省漳平市人民检察院诉余龙辉非法收购、运输、出售珍贵、濒危野生动物、珍贵、濒危野生动物制品刑事附带民事公益诉讼案"中,法院判决被告赔偿国家野生动物资源损失折合 28.5 万元,并上缴国家指定账户。④ 而在"江苏省常州市金坛区人民检察院诉袁某某等 21 人非法收购、出售珍贵、濒危野生动物及制品刑事附带民事公益诉讼案"中,法院判决被告赔偿 88 万元资源补偿费。在"中国生物多样性保护与绿色发展基金会诉王成增生态破坏民事公益诉讼案"中,法院则根据涉案穿山甲死体的价值判决被告赔偿修复生态环境费用的数额 152 万元。⑤ 在上述案例中,法院对于当事人到底应当赔偿国家野生动物资源损失、自然资源补偿费用还是生态环境修复费用,到底应当将损害赔偿金上缴国库还是用于修复生态环境的认识各不相同。

最后,就目前不同诉讼程序的数量来看,存在不同类型诉讼失衡的情况。2018 年党和国家机构改革赋予自然资源部履行全民所有各类自然资源资产所有者职责的任务职能,据此自然资源部设立了自然资源所有者权益司,地方各级自然资源主管部门也都在内部设立了相应部门。按照新的职能安排,自然资源主管部门应当是自然资源资产所有者职责的第一责任主体。但是在目前的实践中,由自然资源主管部门单独提起诉讼的情况极少,绝大多数情况下都是由检察机关在刑事附带民事诉讼、刑事附带民事公益诉讼或者民事公益诉讼中提起损害赔偿请求。检察机关虽然在刑事案件中较为容易发现附带的国家利益损失,但是并非第一责任主体,也不具备相关专业知识和能力。此外,对于损害赔偿金用途等问题,由检察机关提起诉讼也存在容易混淆损害赔偿金和生态修复费用的情况。⑥

(二)行政救济路径

除了一般的司法救济路径之外,对于自然资源资产损害,我国部分自然资源单行立法提供了专门的、特殊的行政救济路径,即由主管部门直接要求侵权人承担相应的损害赔偿责任。例如,《土地管理法》第 77 条规定,"未经批准或者采取欺骗手段骗取批准,非法占用土地的,由县级以上人民政府自然资源主管部门责令退还非法占用的土地,对违反土地利用总体规划擅自将农用地改为建设用地的,限期拆除在非法占用的土地上新建的建筑物和其他设施,恢复土地原状……"这一条通过"责令退还非法占用的土地""恢复土地原状"的形式对自然资源资产损害进行救济。又如,依据《矿产资源法》第 39 条第 1 款和第 40 条规定,针对无证采矿和越界采矿行为,矿产资源主管部门除了可以实施没收采出的矿产品和违法所得、没收越界开采的矿产品和违法所得以及罚款等行政处罚之外,还可以责令相对人"赔偿损失",附带实现对全民所有自然资源资产所有者权益的救济。

---

① 参见广西壮族自治区崇左市中级人民法院(2020)桂 14 刑初 48 号刑事附带民事判决书。

② 参见广西壮族自治区上思县人民法院(2021)桂 0621 民初 1169 号民事裁定书;江西省黎川县人民法院(2019)赣 1022 民初 571 号民事裁定书;福建省漳州市中级人民法院(2018)闽 06 民终 1109 号民事裁定书;福建省宁德市中级人民法院(2020)闽 09 民终 979 号民事判决书。

③ 参见广东省湛江市中级人民法院(2020)粤 08 行终 34 号行政裁定书;云南省江川县人民法院(2019)云 0421 刑初 55 号刑事附带民事判决书。

④ 参见福建省漳平市人民法院(2020)闽 0881 刑初 278 号刑事判决书。

⑤ 参见广东省广州市中级人民法院(2021)粤 01 民初 577 号民事判决书。

⑥ 参见重庆市第四中级人民法院(2020)渝 04 民初 5 号民事判决书。

由行政主管部门直接要求侵权人承担相应的损害赔偿责任的做法有其正当性和合理性。首先,依据《宪法》第 9 条第 2 款规定,国家负有禁止任何组织或者个人用任何手段侵占或者破坏自然资源的责任,此种责任最终由自然资源主管部门具体承担。至于自然资源主管部门为实现禁止侵占或破坏自然资源目标采用公法还是私法手段,并无观念或规范上的特别限制。“在公私法日益交融的现代社会,法律文件层面的公私法界限已难坚守,同一规定出现在私法文件还是公法文件中,都有可能。”①其次,自然资源资产损害与一般私主体财产损害不同,涉及较为复杂的鉴定、修复、资金管理等问题,由自然资源主管部门负责损害赔偿全过程更为合理。在这一点上,自然资源资产损害赔偿责任与生态环境损害赔偿责任类似。就生态环境损害赔偿责任来说,“由于这种责任的履行通常需要巨大的人、财、物投入,较大时空范围的组织和管理,复杂的技术方案选择,以及巨额资金的收取、管理和使用等,由本就负有保护职责且具备专业技术、能力的监管者运用行政权力负责实施,更加名正言顺、便捷高效,故其发动者或者说‘索赔人’一般仍为管理部门或地方政府”②。自然资源资产损害赔偿显然也具有这一特征。

尽管行政救济路径有一定的合理性,但是在具体实践中,该路径仍然存在下列缺陷:

首先,依“法无授权不可为、法无授权即禁止”的公法基本原理,依行政救济路径对自然资源资产损害进行救济需要立法上的明确授权。因此,只有在自然资源单行法中有相应责任形式规定的情况下,自然资源主管部门才可以要求相对人承担停止侵害、恢复原状、填补损害等责任。但是在自然资源单行法中,并非每一部单行立法都规定了具有损害赔偿功能的法律责任。例如,根据《水法》第 69 条的规定,未经批准擅自取水行为不仅违反了公法上的管制性规定,也构成了对水资源的侵占,但是该条文并未规定相应的损害赔偿责任。又如,《海岛保护法》第 47 条规定,“违反本法规定,在无居民海岛采石、挖海砂、采伐林木或者采集生物、非生物样本的,由县级以上人民政府海洋主管部门责令停止违法行为,没收违法所得,可以并处二万元以下的罚款”。此条也未规定相应的损害赔偿责任,而是从纯粹行政违法角度设定了相应的法律责任。

其次,通过行政救济路径追究自然资源资产损害赔偿责任容易与行政违法责任相互混淆,也容易导致自然资源资产损害赔偿责任被其他损害赔偿责任替代吸收。例如,2022 年 1 月,上海市松江区某市民对自己购买并种植的一棵香樟树进行了修剪,绿化部门认定该行为为砍伐行为。《上海市绿化条例》第 43 条规定,“违反本条例第二十九条第一款规定,擅自砍伐树木的,由市或者区、县绿化管理部门处绿化补偿标准五至十倍的罚款”。按照这一规定,绿化部门对该市民以罚款 14.42 万元。③ 依据行政法的基本理论,行政处罚具有制裁性,是行政机关为了对已实施违法行为者进行惩罚而课予的其本来义务之外的额外负担。④ 行政违法责任主要是为了对违法行为进行处罚,维护国家管理秩序,而不是为了填补产生的损害。但是在该案件中,绿化部门以体现该树木财产价值的补偿标准 2.884 万元为基准乘以 5 倍确定罚款金额,从而完全代替了自然资源资产损害赔偿责任。除此之外,在某些案件中,自然资源资产损害赔偿责任被其他责任替代吸收。例如,在 2011 年发生的康菲渤海漏油事故中,虽然相关部门与康菲石油公司、中海油公司协商达成了赔偿协议,但是赔偿协议主要是用于救济生态环境损害,基于国家海域资源所有者权益受损的索赔诉求根本无人提及。⑤

---

① 巩固:《生态损害赔偿制度的模式比较与中国选择——〈民法典〉的生态损害赔偿条款的解释基础与方向探究》,《比较法研究》2022 年第 3 期,第 162 页。

② 巩固:《环境民事公益诉讼性质定位省思》,《法学研究》2019 年第 3 期,第 131 页。

③ 参见《修剪自己种的树被罚 14.42 万元》,https://news.cctv.com/2021/08/22/ARTImyeiI8yrbvcybt9UXTc9210822.shtml,2023 年 2 月 26 日。

④ 参见王贵松:《论行政处罚的制裁性》,《法商研究》2020 年第 6 期,第 32 页。

⑤ 参见张璐:《自然资源损害救济机制类型化研究——以权利与损害的逻辑关系为基础》,北京:法律出版社 2015 年版,第 47 页。

最后,通过行政路径虽然较为便捷,但是由于相关责任形式被归于行政处罚措施,容易导致行政机关依行政裁量权判断损害赔偿数额,难以维护相对人权利。以矿产资源违法案件为例,《违反矿产资源法规行政处罚办法》第 9 条规定,“处以责令赔偿损失行政处罚的,其赔偿数额由行政处罚机关根据直接财产损失和矿产资源的损失程度确定;赔偿数额大于 50000 元的,应当由行政处罚机关组织有关专业技术人员论证确定”。依据这一规定,在矿产资源违法案件中,赔偿数额的确定主要依靠行政机关自行或者组织专家论证确定。2014 年以后,该处罚办法被《国土资源行政处罚办法》取代。新的处罚办法没有对损失赔偿金额的确定标准和程序进行规定,这进一步扩张了自然资源主管部门的行政裁量权。

(三)司法救济和行政救济的路径组合

综合司法救济路径和行政救济路径的不足来看,目前自然资源资产损害救济的首要问题在于对全民所有自然资源资产所有者权益的私权属性认识不充分。在不同的救济路径中,这一问题呈现出不同的表现形式。在司法路径上,则表现为缺乏专门性的实体和程序规则,且检察机关在绝大多数情况下履行了本应当由自然资源主管部门履行的所有者责任。在行政救济路径上,这表现为自然资源主管部门对于监管者责任和所有者责任的区分认识不足,行政违法责任吸收、遮蔽自然资源资产损害赔偿责任。《指导意见》要求,“以扩权赋能、激发活力为重心,健全自然资源资产产权制度,探索自然资源资产所有者权益的多种有效实现形式,发挥市场配置资源的决定性作用,努力提升自然资源要素市场化配置水平”。根据这一表述,自然资源资产产权制度改革的重要任务之一是要充分发挥市场在自然资源资产配置中的基础性作用。在市场化配置的要求之下,为了确保自然资源资产能够充分流转,实现效率价值,必须贯彻落实私法上的物权平等保护原则。从民法的研究看来,在市场上流转的所有权就是所有权,从私法角度区分国家所有权 、集体所有权等是没有意义的。[①] 依据物权平等保护原则,国家与其他民事主体在市场活动中所取得相同类型的物权,在其效力范围、行使方式、救济手段等方面应当平等。[②]《指导意见》也提出,要坚持物权法定、平等保护各类自然资源资产产权主体合法权益。在这一背景之下,“强化自然资源资产损害赔偿责任”中蕴含的法政策思想首先应当包括“强化私法意义上的权益救济”。为贯彻这一法政策思想,对于自然资源资产损害,应当主要作为私法意义上的侵权损害对待,尽可能避免直接动用公权力手段。因此,在发现自然资源资产损害的情况下,自然资源资产主管部门主要应当通过磋商和诉讼的私法路径寻求救济,这有助于理顺在市场配置条件下国家与私主体之间的关系,促进自然资源资产产权交易和流转。

除了要充分发挥市场在自然资源资产配置中的基础性作用之外,自然资源资产产权制度改革还包含了强化自然资源资产所有者责任这一重要要求。《生态文明体制改革总体方案》提出要“构建归属清晰、权责明确、监管有效的自然资源资产产权制度,着力解决自然资源所有者不到位、所有权边界模糊等问题”,其中明确包含了“权责明确”的要求。《指导意见》也提出“明确国务院授权国务院自然资源主管部门具体代表统一行使全民所有自然资源资产所有者职责”。这一表述中也采用了“所有者职责”的表述。依据《宪法》第 9 条第 2 款的要求和政策性文件的总体精神,“强化自然资源资产损害赔偿责任”中蕴含的法政策思想也应当包括“强化公法意义上的所有者责任”。具体来说,自然资源资产损害主要应当通过磋商和诉讼的私法路径救济,并不意味着减轻了自然资源资产所有者责任。而强化自然资源资产所有者责任,并不是指要直接通过行政命令等方式救济自然资源资产损害,而是指自然资源资产所有者应当构建相应的较为完善的工作机制,加强部门配合和协作,为磋商和诉讼提供保障和支持。自然资源部相关部门负责人对自然资源部如何建立损害赔偿责任机制进行了系统阐释,包括建立工作机制、

① 苏永钦:《大陆法系国家民法典编纂若干问题探讨》,《比较法研究》2009 年第 4 期,第 5 页。

② 参见张力:《国家所有权遁入私法:路径与实质》,《法学研究》2016 年第 4 期,第 6 页。

加强分工合作、做好支撑保障以及推动具体实践等，①这也主要是从强化公法意义上的所有者责任的视角去理解和贯彻强化自然资源资产损害赔偿责任的要求。

综上所述，“强化自然资源资产损害赔偿责任”实际上包含了“强化私法意义上的权益救济”和“强化公法意义上的所有者责任”两个面向上的法政策思想。一方面，为了强化市场在自然资源资产配置中的基础性作用，必须坚持区分所有者权利和管理者权力，坚持物权平等保护；另一方面，为了强化对自然资源资产的保护，也要强化所有者责任，避免自然资源资产所有者权益受损。这两个要求是有机统一的，反映了自然资源国家所有权的基本特征，也体现了自然资源资产产权制度改革的整体要求。因此，在自然资源资产损害救济的路径选择上，既不能依赖单一的司法救济路径，也不能采用单一的行政救济路径，应当通过司法救济和行政救济的相互叠加和组合，形成自然资源主管部门、法院、检察院等公权力机关的相互分工配合，共同实现对自然资源资产国家所有者权益的充分保护。

三、强化自然资源资产损害赔偿责任的规范体系构建

在明确了“强化自然资源资产损害赔偿责任”的主要路径后，还需要进行相应的规范体系构建，为自然资源资产损害赔偿制度提供充足的法律供给。为强化私法意义上的权益救济，自然资源资产损害救济应当以司法路径救济为主，通过专门司法解释完善相应的实体和程序规范。同时，为了强化公法意义上的所有者责任，还应当对相关自然资源单行法进行修改完善并制定专门的部门规范性文件。

（一）强化司法救济规范构建

就司法救济而言，《民法典》相关条款以及侵权责任编的一般规定为自然资源资产损害救济提供了基本的规范依据。但是这些规范是关于国有财产保护或民事侵权责任的一般、概括性规定，不能满足构建专门的自然资源资产损害赔偿制度的需要。囿于物权平等保护原则的限制，《民法典》也难以在后续修改中为自然资源资产损害提供特殊规范供给。此外，自然资源资产损害司法救济也涉及较多的程序性规则以及不同类型诉讼相互协调的问题，这些问题相对于实体问题来说更为紧迫。鉴于上述考虑，同时参照生态环境损害赔偿制度建构的相关经验，短期内应当由最高人民法院制定专门司法解释，即《最高人民法院关于审理自然资源资产损害赔偿案件的若干规定（试行）》，对自然资源资产损害赔偿诉讼的实体和程序问题进行细化规定。在具体内容上，该司法解释应当主要规定以下内容：

第一，就主体而言，可以作为原告起诉的主体应当包括省级、市地级人民政府及其指定的相关部门、机构，或者受国务院委托行使全民所有自然资源资产所有权的部门。《总体方案》以及《指导意见》都已经明确提出要实行中央和地方政府分级代理行使所有权职责的体制。目前，依据《全民所有自然资源资产所有权委托代理机制试点方案》，我国也已经开始分级代理试点，因此，自然资源资产损害赔偿诉讼的起诉主体应当包括上述两类主体。不过，与生态环境损害赔偿诉讼不同，省级、市地级人民政府指定的有关部门、机构应当是自然资源主管部门，而不是生态环境主管部门。

第二，就可以提起诉讼的情形而言，应当包括特定数额标准以上的较大的自然资源资产损害情形、自然保护地范围内发生的自然资源资产损害情形以及其他导致严重自然资源资产损害后果的情形。对于其他案情简单、金额较小的自然资源资产损害案件，可以通过检察机关提起刑事附带民事诉讼、刑事附带民事公益诉讼救济或行政机关直接依自然资源单行法相关规定进行行政救济。如此可以避免法院诉累，同时实现自然资源主管部门与检察机关的分工配合。

第三，就管辖而言，应当参照生态损害赔偿诉讼，由自然资源资产损害行为实施地、损害结果发生地或者被告住所地的中级以上人民法院管辖；在高级人民法院确定部分中级人民法院集中管辖第一审自

① 参见李兆宜、石吉金：《全民所有自然资源资产损害赔偿机制研究——基于所有者职责履行的视角》，《中国国土资源经济》2022 年第 9 期，第 11—13 页。

然资源资产损害赔偿诉讼案件的地区,应当由该部分人民法院集中管辖。如此既能够进一步推进环境资源审判专门化,也能够解决目前部分地区环境资源审判庭案件量不足的问题。

第四,就证明责任而言,应当由原告承担侵权责任要件的证明责任。由于《民法典》侵权责任编并没有将侵害自然资源国家所有权的行为作为特殊侵权进行规定,应当依一般侵权责任规则对自然资源资产损害进行救济。其中,特别需要注意的是因果关系证明责任。与生态环境损害不同,自然资源资产损害通常并不存在因果关系上的复杂性,不需要由原告先行证明行为和损害的关联性,再由被告反证行为和损害不具有因果关系。

第五,就责任承担形式而言,人民法院应当根据原告的诉讼请求以及具体案情,合理判决被告承担修复自然资源资产、赔偿损失、停止侵害、排除妨碍、消除危险、赔礼道歉等民事责任。自然资源资产能够进行修复的,应当判决其进行修复,酌情判决自然资源资产受到损害至修复完成期间的经济损失。对于不能修复的,则应当依据国家出让各类自然资源资产的出让金、权益金、补偿费、使用金等为基准判决赔偿损失以及为磋商和诉讼支付的相关合理费用。

第六,就自然资源资产损害赔偿诉讼与其他诉讼的关系而言,应当明确以自然资源资产损害赔偿诉讼为主,检察机关限于在刑事附带民事诉讼和刑事附带民事公益诉讼中对自然资源资产损害进行附带救济。考虑到导致严重后果的自然资源资产损害案件通常也会涉及刑事责任,实践中也可以探索由检察机关和自然资源主管部门共同以原告身份提起诉讼,形成合力。① 此外,《宪法》第 9 条规定,自然资源"归国家所有,即全民所有"。因此,当政府主体履职不力背离"全民"利益时,作为终极所有者和实际受益人的公众也应拥有诉请救济、"代位"求偿的补充性权利。② 因此,在上述主体不履行所有者责任或法定职权的情况下,应当允许环保组织提起环境民事公益诉讼,要求侵权主体承担自然资源资产损害赔偿责任。

除上述规定之外,该司法解释还应当对和解调解、强制执行等程序问题进行规定。通过这一司法解释,能够指导各级法院正确审理自然资源资产损害赔偿案件,严格保护自然资源国家所有者权益,依法追究自然资源资产损害责任者的赔偿责任,从而体现"强化私法意义上的权益救济"的法政策思想。

(二)强化所有者责任规范构建

与私人所有权不同,自然资源国家所有权承载了特定的公共目标和任务。"大气、水体、土壤岩层、生物圈等环境型自然资源国家所有权的设立目的是防止环境退化、维护资源循环,以保障当代人与后代人民的可持续分享;石油、天然气等不可再生能源型自然资源国家所有权的设立目的,则是巩固国家能源战略安全和增加财政收入。"③因此,强化自然资源资产损害赔偿责任也包含了强化所有者责任的要求,这要求在司法救济规范之外,必须额外构建专门的保障和落实所有者责任的规范。

首先,应当在修改各自然资源单行法时,增加授权代表国家行使特定自然资源资产所有权的主体向法院提起自然资源资产损害赔偿诉讼的规范。目前,除《海洋环境保护法》第 89 条之外,其他自然资源单行立法中均未规定涉及自然资源资产损害赔偿的专门条款。《森林法》2019 年修订时曾经有过相关条款设计,该法草案二审稿第 68 条规定,"破坏森林资源给国家造成重大损失的,国务院自然资源主管部门及其委托的有关部门和地方人民政府可以依法向人民法院提起诉讼,对责任者提出损害赔偿要求"。但是最终该法第 68 条规定,"破坏森林资源造成生态环境损害的,县级以上人民政府自然资源主管部门、林业主管部门可以依法向人民法院提起诉讼,对侵权人提出损害赔偿要求"。显然,该法最终

---

① 参见汤维建:《刑事附带民事公益诉讼研究》,《上海政法学院学报(法治论丛)》2022 年第 1 期,第 33 页。

② 参见巩固:《生态环境损害赔偿诉讼与环境民事公益诉讼关系探究——兼析〈民法典〉生态赔偿条款》,《法学论坛》2022 年第 1 期,第 136 页。

③ 参见张力:《先占取得的正当性缺陷及其法律规制》,《中外法学》2018 年第 4 期,第 897 页。

用生态环境损害赔偿责任替代了自然资源资产损害赔偿责任。与生态环境损害赔偿主要为了维护公共利益不同,自然资源资产损害赔偿主要为了维护国家利益。在自然资源单行立法中增加相应的授权条款,有助于相关主体厘清生态环境损害赔偿与自然资源资产损害赔偿的关系,同时促进相关主体积极主动履行所有者责任。与污染防治单行立法相比,我国自然资源单行立法普遍较为陈旧,目前已经进入密集修改期,正是强化所有者责任规范构建的良好时机。因此,在未来各项自然资源单行法修改中,应当增加相应的授权条款。

其次,应当参照《生态环境损害赔偿管理规定》,由自然资源部牵头制定专门的《自然资源资产损害赔偿管理规定》。与生态环境损害赔偿相似,自然资源资产损害赔偿涉及损害鉴定、修复过程管理、损害赔偿金的使用等问题,需要多部门进行协作分工、信息共享。在缺乏专门配套规范的情况下,在实践中很难落实自然资源资产损害赔偿责任。因此,需要制定配套的专门管理规定,对与损害赔偿有关的相关问题进行明确,具体来说,该规定应当重点规定以下内容:

一是应当规定相应的磋商程序。与生态环境损害赔偿类似,自然资源资产损害赔偿也应当包含相应的磋商程序,以体现自然资源资产所有者权益的民事权益属性。与行政救济路径下直接要求违法主体赔偿损失相比,该程序更能够平衡双方利益,避免自然资源管理者身份与所有者身份的混同,同时也有利于降低损害求偿的阻力、减少诉累。

二是应当规定相应的工作机制。从自然资源主管部门的视角来看,履行自然资源资产所有者责任是一项重要的公法职责,为了履行该职责,自然资源主管部门应当建立起相应的损害赔偿机制,为磋商和诉讼程序提供相应的保障机制。因此,应当建立包括“发现—调查—索赔—报告”在内的完整的工作机制,这有利于扩大案源,提升自然资源主管部门的磋商和应诉能力,强化所有者责任监督,推动自然资源资产损害救济工作的专业化。

三是应当规定相应的保障机制。借鉴生态环境损害赔偿制度的经验,这部分内容应当包括强化对损害评估鉴定机构的监督管理、建立统一的鉴定评估技术标准体系、加强公众参与、建立考核评价制度、加强信息报告与共享、建立部门分工合作机制等内容。这些规定能够推动自然资源资产损害救济工作的标准化,充分发挥相关部门和公众的支撑和监督作用,确保自然资源资产损害赔偿工作顺利展开。

四是应当明确将损害赔偿金收缴国库。在环境民事公益诉讼或生态环境损害赔偿诉讼中,损害赔偿金可以用于成立公益基金,并专门用于生态环境保护事业。而在自然资源资产损害赔偿诉讼中,损害赔偿金的目的是赔偿国家所有者权益损失,因此应当作为政府非税收入,实行国库集中收缴,全额上缴本级国库,纳入一般公共预算管理。

最后,除了上述规范构建之外,还应当充分发挥现有检察机关检察建议和行政公益诉讼制度的监督和兜底作用。依据《关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第 21 条的规定,人民检察院在履行职责中发现国有财产保护、国有土地使用权出让等领域负有监督管理职责的行政机关违法行使职权或者不作为,致使国家利益或者社会公共利益受到侵害的,应当向行政机关提出检察建议,督促其依法履行职责。行政机关不依法履行职责的,人民检察院依法向人民法院提起诉讼。依据这一规定,检察机关在具体工作中也应当调整重心,加强在全民所有自然资源资产保护领域的监督力度。

结　论

目前,我国已经建立了较为完备的生态环境损害赔偿制度,为生态环境所涉及的国家利益和社会公共利益提供坚实的保护。但是在自然资源领域,我国还尚未建立起完备的国家所有者权益保护制度,这不仅会使得巨量的公共财产难以得到充分保护,也会危及自然资源资产产权制度改革的进程。因此,为了明确自然资源国家所有权的物权属性,强化对自然资源资产之上所承载的国家利益的保护,进一步推动自然资源资产产权制度改革,我国应当建立起相应的自然资源资产损害赔偿制度,形成自然资源资产

损害赔偿制度与生态环境损害赔偿制度“两翼齐飞”的环境资源损害赔偿体制机制。这不仅有助于强化我国生产资料社会主义公有制的基本经济制度,也有助于推动我国生态文明体制改革的进一步展开。本文对于这一问题的思考与分析,仅仅是对这一重大制度创新的初步探索,主要意义在于引起学界对这一问题的进一步关注与讨论,为自然资源资产损害赔偿制度的构建提供理论上的支撑。

The Path Combination and Normative System Construction of the Liability for the Damages to Natural Resources Assets

Cao Wei

(*School of Law, Renmin University of China, Beijing* 100872, *China*)

Abstract: Damage to natural resources assets refers to the damage to the rights and interests of owners of natural resource assets possessed by the whole people, which is caused by acts of destruction, pollution and appropriation. To deal with such damages, there exist two paths of remedies currently in China, which are judicial remedy and administrative remedy. “Strengthening the liability for damages to natural resources assets” includes the ideas concerning legal policy in two layers, referring to “strengthening the remedy of rights and interests in the sense of the private law” and “strengthening the owner's liability in the sense of the public law”. To implement these two layers of ideas in the legal system, the mutual synergy of the two paths should be strengthened, forming a mutual superposition and combination of judicial and administrative remedies. In order to strengthen the remedy of rights and interests in the sense of the private law, the remedy for damages to natural resources assets should be mainly based on the judicial path, and the corresponding substantive and procedural norms should be improved and perfected through special judicial interpretation. In order to strengthen the owner's liability in the sense of the public law, the relevant separate laws concerning natural resources should be revised and perfected, and special departmental normative documents should be formulated.

Key words: natural resources assets; liability for damages; state ownership

(责任编辑　郭昌盛)